Das Verbot des Verkehrs der Stände mit anderen Behörden als dem Gesamtministerium, nach §133 der Sächsischen Verfassungsurkunde.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

Hans Freiherrn Leuckart v. Weißdorf
Dr. phil., Referendar in Wurzen.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Borna-Leipzig
Buchdruckerei Robert Noske
1914.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547013_0081

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Begriffliche Grundlagen und Zusammenhänge 1

1. Die sächsische Verfassung und die Hauptarten ständischer Wirksamkeit.
2. Der Grundsatz erschöpfender Festlegung der einzelnen Befugnisse der Volksvertretung
   a) inhaltlich, hinsichtlich des Gegenstandes ihrer inneren Tätigkeit,
   b) formal, hinsichtlich ihres Verkehrs mit außerparlamentarischen Faktoren.
3. Der Außenverkehr der Stände
   a) mit dem Volk oder mit der Regierung,
   b) zur Information oder zur Abgabe der verfassungsmäßigen ständischen Willenserklärungen.

II. Die Kommunikationsregelung im § 133 VII. und ihr Umfang im allgemeinen 7

1. Der Wortlaut der Vorschrift.
2. Ihr Zweck und ihre Bedeutung im System der Verfassung.
3. Die gesetzlichen Ausnahmen.

III. Die Erstreckung des Kommunikationsverbotes im einzelnen . . 13

1. Stände, Ständekammern und Einzelmitglieder der Kammern.
2. Regierung und Behörden.
3. Verkehrsverhältnis von Volksvertretung zu Behörde.
4. Verkehrsverhältnis von Behörde zu Volksvertretung.
5. Anlaß und Gegenstand des Verkehrs.

IV. Besondere Streitfragen 17

1. Erweiterte Kommunikation mit den Ressortministerien.
2. Vom Ressortministerium erlassene Kommunikationsverbote.

V. Zusammenfassung und Würdigung 19

Literaturverzeichnis.

Arndt, Preußische Verfassungsurkunde. 7. Aufl. Berlin 1911.

Bekermann, Die wichtigsten Mittel der parlamentarischen Kontrolle im Deutschen Reich, England und Frankreich. Heidelberger Diss. Borna-Leipzig 1910.

Bode, Die Mitwirkung der Landtage an der Erledigung staatlicher Aufgaben. Nach dem Staatsrecht der sechs deutschen Einzelstaaten mit Zweikammersystem. Heidelberger Diss. 1910.

v. Bosse-Michel, Kgl. Sächs. Revidierte Landgemeindeordnung. 9. Aufl. Leipzig 1905.

v. Bosse, Kgl. Sächs. Revidierte Städteordnung und Städteordnung für mittlere und kleine Städte. 5. Aufl. Leipzig 1898.

Bülau, Verfassung und Verfassungsrecht des Königreichs Sachsen. Teil 1: Verfassung und Verfassungsrecht. Leipzig 1833.

Fricker, Die Verfassungsgesetze des Königreichs Sachsen. Leipzig 1895.

Fricker, Grundriß des Staatsrechts des Königreichs Sachsen. Leipzig 1891.

Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Im Öffentlichen Recht der Gegenwart Bd. 2. Tübingen 1908.

Hettner, Die Wahlgesetze für den Landtag im Königreiche Sachsen. Leipzig 1909.

Jellinek, Regierung und Parlament in Deutschland. Leipzig 1909.

Jellinek, Ausgewählte Schriften und Reden. Bd. 2. Berlin 1911.

v. Kaltenborn, Einleitung in das konstitutionelle Verfassungsrecht. Leipzig 1863.

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. Im Öffentlichen Recht der Gegenwart Bd. 1 6. Aufl. Tübingen 1912.

Mayer, O., Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Im Öffentlichen Recht der Gegenwart Bd. 9. Tübingen 1909.

Milhauser, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Bd. 1. Leipzig 1839.

v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. 1: Staatsrecht und Völkerrecht. Tübingen 1860.

v. d. Mosel, Handwörterbuch des sächsischen Verwaltungsrechts. 12. Aufl. Leipzig 1912.

Opitz, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. 2 Bde. Leipzig 1884, 1887.

Plate, Die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses. Berlin 1904.

v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. Bd. 1. 5. Aufl., neu bearbeitet von Zorn. Leipzig 1899.

Rosegger, Petitionen, Bitten und Beschwerden. Berlin 1908.

Leuthold, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 2 Halbbd. 2. Freiburg und Tübingen 1883.

Schelcher, Öffentliche Gewalt und öffentliche Verwaltung. In Fischers Zeitschrift Bd. 35 S. 1 ff. Leipzig 1909.

v. Seydel, Bayerisches Staatsrecht. Bd. 1 u. 2. München 1885, 1887.

v. Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Freiburg i. B. und Leipzig 1893.

Wach, Kgl. Sächs. Gesetz, die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung betr. Handausgabe. Leipzig 1905.

Walz, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden. Im Öffentlichen Recht der Gegenwart Bd. 5 1909.

v. Witzleben, Die Entstehung der konstitutionellen Verfassung des Königreichs Sachsen. Leipzig 1881.

Zweig, Die parlamentarische Enquete nach deutschem und österreichischem Recht. In der Zeitschrift für Politik Bd. 6 1913 Heft 2, 3.

I. Begriffliche Grundlagen und Zusammenhänge.

1.

Dem allgemeinen Verfassungstypus der konstitutionellen deutschen Einzelstaaten entsprechend erkennt auch die Verfassungsurkunde des Königreichs Sachsen v. 4. 9. 1831 der Volksvertretung im wesentlichen zwei[1]) allgemeine Hauptfunktionen zu: die Mitwirkung bei der Gesetzgebung und eine gewisse Überwachung der Exekutive, der Staatsverwaltung im weitesten Sinne.

„Durch die neue Verfassung sollen", nach der ausdrücklichen Erklärung der Krone, „die Rechte der Staatsbürger vor etwaiger Willkür für immerwährende Zeiten geschützt und gesichert, soll der Vorteil gewährt werden, daß fortan nicht Gesetze gegeben werden können, bevor nicht die aus der Mitte des Volkes und von ihm selbst gewählten Vertreter, ob dieselben den Bedürfnissen wahrhaft entsprechen, praktisch ausführbar seyen, und sonach wirklich in das Volksleben übergehen können, geprüft haben; es soll der Nation die Beruhigung werden, daß keine Abgaben ausgeschrieben werden können, ohne daß sich die Abgeordneten derselben von

---

[1]) Die „Teilnahme an der Finanzverwaltung (vgl. Jellinek, Ausgewählte Schriften Bd. 2 S. 314) — historisch und praktisch mit das bedeutsamste Recht eines Parlaments — ist begrifflich kaum eine besondere, dritte Funktionsart. Das Budgetrecht wird durchweg als eine je nach seiner Ausgestaltung (vgl. Übersicht über die bundesstaatlichen Budgetrechtsverhältnisse bei Bode, Die Mitwirkung der Landtage S. 30 ff.) verschieden zusammengesetzte Erscheinungsform teils der Gesetzgebungs-, teils der Kontrollfunktion i. w. S. zu bewerten sein. Diesen Oberbegriffen werden eben auch die besonders das Finanzwesen betreffenden „Bewilligungssachen" (vgl. O. Mayer, Staatsrecht S. 160) des sächsischen Verfassungsrechts untergeordnet werden können.

dem Betrage und der Verwendung der Staatseinnahmen, von der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausgaben, von der Aufbringungsweise und richtigen Verteilung der Lasten zuvor genau unterrichtet haben; es soll der Nation die Sicherheit zuteil werden, daß bei Besetzung der Stellen im Staatsdienste Verdienst und Fähigkeit allein die Wahl bestimmen wird, und es soll endlich die Gelegenheit verschafft werden, Beschwerden und Wünsche des Volkes durch gewählte Abgeordnete öffentlich laut werden zu lassen."[2])

2.

Jene Hauptgruppen parlamentarischer Zuständigkeit werden gebildet von einer Reihe einzelner Befugnisse, die von der Verfassungsurkunde „bestimmt vorgezeichnet" sind.[3]) Nur mit den „ihr zugewiesenen Angelegenheiten" ist die Ständeversammlung berechtigt, sich zu beschäftigen.

Damit sucht die Verfassung vor allem inhaltlich die Gegenstände parlamentarischer Beratung und Beschlußfassung erschöpfend und möglichst scharf umrissen zu bestimmen; versucht es; denn die an sich sachlich begrenzten Einzelbefugnisse, insbesondere die der allgemeinen Kontrollfunktion[4]) angehörenden und ebenso das Recht der ständischen Initiative[5]) gewähren den Meinungs- und Willensäußerungen der Volksvertretung immerhin noch einen ziemlich weiten Spielraum.

Der allgemeine Grundsatz ausdrücklicher und ausschließlicher Festlegung der einzelnen ständischen Rechte beherrscht auch die Regelung des Verkehrs der Volksvertretung mit der Außenwelt. Und zwar tritt er hier auf diesem mehr formalen und offener

---

[2]) vgl. Landt.-Akten vom Jahre 1831 Bd. 4 S. 1761.

[3]) § 79 VU.

[4]) So das Petitionsrecht der Stände nach § 109 „in bezug auf alle zu ihrem Wirkungskreise gehörigen Gegenstände" und das besondere Beschwerderecht; vgl. O. Mayer a. a. O. S. 148 ff.

[5]) § 85: Das Recht der Initiative für alle Arten von Gesetzen wurde den Ständen übrigens erst durch das Verfassungsgesetz v. 31. 3. 1849 gewährt; vgl. O. Mayer a. a. O. S. 165 und Binding, VU. S. 46 (§ 85 versch. Fassung).

liegenden Gebiete vielleicht noch deutlicher in die Erscheinung als dort, wo die reiche Fülle miteinander eng verwachsener Gegenstände eine völlig klare und übersichtliche Herausschälung und Benennung der einzelnen parlamentarischen Zuständigkeiten erschwert.[6])

Nach außen hin geschäftlichen Verkehr zu pflegen ist die Volksvertretung nur insoweit befugt, als ihr ein Recht dazu durch die Verfassung oder durch Verfassungsgesetz ausdrücklich eingeräumt ist. Nach Richtung, Anlaß und Form ist der Außenverkehr der Stände erschöpfend bestimmt. Darüber hinaus fehlt ihnen jede Befugnis, jeder Anspruch. Das ergibt sich mit innerer Notwendigkeit aus dem Geiste, der den Gedankenbau der deutschen monarchischen Verfassungen [7]) errichtet hat und erfüllt.

Die Regierung, im Könige verkörpert, „vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt".[8]) Sie hat für sich die Vermutung universeller Zuständigkeit und ist nur da beschränkt und gebunden, wo sie sich selbst durch die Verfassung [9]) beschränkt und gebunden hat. Grundsätzlich ist sie frei und unabhängig. Anders die Volksvertretung. Sie ist ohne Gewalt; sie ermangelt an sich [10]) jeder unmittelbaren Wirksamkeit und gelangt zur Wesenheit fast ausschließlich durch den Kontakt mit der Regierung. Im Gegen-

---

[6]) vgl. oben bei Anm. 5.

[7]) Hierüber und über ihren Zusammenhang mit der französischen charte von 1814 vgl. u. a. Seydel, Konstitutionelle und parlamentarische Regierung, in den Staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen S. 129 ff. Das Prinzip der primären und freien Königsgewalt ist am deutlichsten formuliert worden in den süd- und mitteldeutschen Verfassungen, weniger deutlich in der preuß. VU. v. 31. 1. 1850, die von der belgischen Verfassung von 1831 und mittelbar von der letzterer innerlich zugrunde liegenden französischen von 1791 in ihrer Terminologie wesentlich beeinflußt ist.

[8]) § 4 sächs. VU.; vgl. O. Mayer a. a. O. S. 13 ff.

[9]) „Dabei ist selbstverständlich, daß die Gebundenheit des Königs in der Ausübung der Staatsgewalt nicht nur auf dasjenige sich erstreckt, was in der Verfassungsurkunde selbst festgesetzt ist, sondern ebenso auf all das, was auf Grund der Verfassungsurkunde weiter sich entwickelt hat." Seydel, Bayr. Staatsrecht Bd. 1 S. 354.

[10]) Das Vorkommen von Sonderbefugnissen mit unmittelbarer Wirksamkeit, z. B. das Recht der Ministeranklage (§ 141 sächs. VU.), ändert nichts an dem Prinzip.

satz zu dieser besteht für sie als notwendige Folgerung aus jener Universalkompetenz die Vermutung der allgemeinen Unzuständigkeit, des Mangels jeder Befugnis. Deshalb bedarf es für die Volksvertretung zu jeder Betätigungsart, auch für ihren vor allem die Regierung selbst betreffenden Geschäftsverkehr mit der Außenwelt — denn er ist eben der Realisierungsvorgang ihrer ohne ihn praktisch wertlosen Zuständigkeiten — einer ausdrücklichen Zuerkennung der entsprechenden formalen Rechte, die, von der anderen Seite gesehen, die bezügliche Selbstbindung der Regierung bedeuten. Denn sie ist nunmehr gehalten, die Ausübung der zugestandenen Rechte nicht zu verwehren.

3.

Ein Verkehr der Stände nach außen hin kommt in zweierlei Richtung in Frage: mit dem Lande, dem Volk auf der einen, mit der Regierung auf der anderen Seite.

Während die Kommunikation mit der letzteren in den deutschen Verfassungen den Ständen als ein für ihre Wirksamkeit notwendiges Recht in bestimmtem Umfange ausdrücklich zuerkannt[11]) zu werden pflegt, werden der Volksvertretung Befugnisse zum politischen Verkehr mit dem Volke regelmäßig nicht eingeräumt. So auch in der sächs. Verfassungsurkunde.[12]) Außer dem Kommunikationsrecht mit der Regierung haben die Stände kein Recht auf Verkehr mit Dritten, jedenfalls kein Recht, Verkehr von sich aus anzubahnen. Die Befugnis, Petitionen in Empfang zu nehmen,[13]) ist zunächst nur eine höchst einseitige und begrenzte[14]) Funktion, die zwar auch der ausdrücklichen Fest-

---

[11]) Zum Teil natürlich in enger Verknüpfung mit den einzelnen eine sachliche Betätigungsbefugnis begründenden Vorschriften.

[12]) Über den Verkehr der Kammern mit der Staatsregierung und mit Dritten vgl. die Zusammenstellung bei Opitz, Staatsrecht Bd. 2 S. 232 ff.

[13]) § 36 VU.

[14]) Die Vorschrift des § 24 LandtO., wonach in gewissen Fällen der Beteiligte von dem gefaßten Beschluß durch die Kammer in Kenntnis zu setzen ist, ändert daran nichts. Sie begründet nur eine begrenzte Förmlichkeitspflicht, keine freie Verkehrsbefugnis.

stellung bedurfte,[15]) praktisch aber erst wesentlich wird durch die gleichzeitig eingeräumte Befugnis, die Petitionen zum Gegenstand der Beratung und Beschlußfassung zu machen und unter Umständen der Regierung gegenüber zu vertreten. Das besagt, daß das Petitionsrecht letzten Endes mehr als eine gegenständliche Befugnis, weniger als formales Verkehrsrecht der Stände von Bedeutung ist.[16]) Das einseitige, an sich folgelose Petitionsabsendungsrecht[17]) privater Dritter stellt natürlich noch weit weniger als jenes Empfangsrecht eine eigentliche Verkehrsbefugnis der Kammern dar. Es ist mehr oder weniger eine Selbstverständlichkeit,[18]) [19]) die der Notwendigkeit besonderer Normierung als Kommunikationsrecht an sich fast im gleichen Maße überhoben ist wie der rein tatsächliche Umstand, daß der einzelne Abgeordnete aus seinen allgemeinen Verkehrsbeziehungen mit privaten Einzelpersonen, Volksgruppen und aus sonstigen allgemeinen Quellen Kenntnisse und Erfahrungen auch zu Nutz seiner parlamentarischen Tätigkeit entnimmt. Ein verfassungsrechtlich erhebliches Verkehrsverhältnis läge eben nur dann vor, wenn der Kammer oder dem Abgeordneten einem privaten Dritten gegenüber das Recht, womöglich ein erzwingbares,[20]) auf Auskunft zustände.

---

[15]) vgl. hierüber O. Mayer a. a. O. S. 150.

[16]) Eine ganz scharfe begriffliche Sonderung derartiger Normierungen ist weder notwendig noch tunlich. Sie zu forcieren, wäre kaum mehr als ein dialektischer Unfug.

[17]) O. Mayer a. a. O. S. 150.

[18]) O. Mayer a. a. O. S. 150. Ausführlich behandelt wird dieser Gedanke bei Mohl, Staatsrecht Bd. 1 S. 268 ff.

[19]) Wie wenig das Petitionsrecht in der parlamentarischen Praxis von den Ständen selbst als ein Verkehrsrecht ihrerseits empfunden werden mag, läßt der „Schutzgürtel eines abgekürzten Verfahrens" erkennen, mit dem sich die Kammern umgeben haben, um dem Übermaß der einlaufenden Petitionen und Beschwerden zu begegnen (vgl. O. Mayer a. a. O. S. 151; s. bes. §§ 27, 27b GeschO. der II. Kammer verb. mit § 23 LandtO.).

[20]) Das aber wäre eine Störung des ganzen Verfassungssystems, das keinen Eingriff der Stände in die Exekutive zuläßt. Das ist ein allgemein anerkannter Grundsatz. Auch den bevorrechteten Untersuchungskommissionen nach Art. 82 der preuß. Verfassung ist irgendwelche Zwangsgewalt nicht zuerkannt. „Es wird nichts im Wege stehen, daß die Untersuchungskommission Zeugen vernimmt, die

Auskunft ist der eine der beiden vornehmsten Zwecke, denen die Kommunikationsbefugnis als Mittel dient. Dem Verlangen nach „Information",[21]) nach Ergründung aller Verhältnisse und Tatsachen, deren Kenntnis die Volksvertretung bei der Ausübung ihrer Beratungs- und Beschlußtätigkeit vonnöten hat, entspringt das Begehren nach dem tatsächlich verwehrten[22]) Unmittelbarverkehr[22]) mit Dritten, das im Innern der Parlamente nicht völlig erloschen ist.[23]) Dem gleichen Informationsverlangen dient fernerhin der gesamte Verkehr der Stände mit der Regierung, soweit er nicht in der Abgabe der verfassungsmäßigen Willenserklärungen — dem anderen der beiden Hauptzwecke — besteht.

Für die Gestaltung dieses seinen Zwecken nach doppeltgearteten Verkehrs der sächsischen Volksvertretung ist der § 133 VU. in erster Linie maßgeblich. Um den Bereich seiner Geltung im einzelnen zu ermessen und um seine Bedeutung zu erkennen, war ein Hinabgreifen in die ihn tragenden Gedankenschichten nicht zu umgehen. Denn nur dies ermöglicht den Versuch, sein Wesen von der Wurzel her eindringend zu erfassen.

---

sich hierzu freiwillig bereit erklären. Aber irgendwelche Zwangsmittel nach dieser Richtung anzuwenden ist die Kommission mangels eines ihr hierfür gegebenen Rechtstitels nicht befugt; es läge hierin ein Eingriff in die vollziehende Gewalt, der dem ganzen Aufbau der Verfassung widersprechen würde" (v. Rönne-Zorn, Staatsrecht der preußischen Monarchie S. 364/63; vgl. auch Arndt, Preuß. VU. zu § 82 S. 290 ff. Bezüglich des Reichstags vgl. Arndt, Verf. d. Deutschen Reiches, zu Art. 23 S. 184.

[21]) vgl. Bode a. a. O. S. 62. Das Informationsrecht scheint hier aber begrifflich zu eng umschrieben zu sein.

[22]) Ein Enqueterecht im eigentlichen Sinne besteht für die deutschen Volksvertretungen sonach nicht, auch nicht für die preußische Enquetekommission, die übrigens, soviel ich sehe, nur viermal gebildet wurde. Vgl. Plate, GeschO. d. preuß. AbgH. zu § 26 Anm. 21 S. 93. Über die selbständigen Befugnisse der Enquetekommissionen in England und Frankreich vgl. Bekermann a. a. O. S. 42 ff. Enqueteinstanz zur Information der Volksvertretungen sind in Deutschland wesentlich nur die Regierungen. Über die auf diesem Gebiete spielenden Strömungen vgl. bes. die Abhandlung von Zweig in Zeitschr. f. Politik Bd. 6 S. 265 ff.

[23]) vgl. bes. den Antrag der sozialdemokratischen Reichstagsfraktion „zur Schaffung eines Gesetzes betr. parlamentarische Enqueten" v. 18. 5. 1890, abgedr. im ArchSozG. Bd. 3 S. 630/31. Daß den betreffenden Parteien derartige Wünsche gerade hinsichtlich des Reichstags am Herzen liegen, erklären die allgemeinen politischen Verhältnisse.

II. Die Kommunikationsregelung im § 133 W. und ihr Umfang im allgemeinen.

1.

§ 133 W. bestimmt:

> „Nur die oberste Staatsbehörde ist zur Kommunikation zwischen der Regierung und den Ständen bestimmt; auch die einzelnen Kammern stehen nur mit dieser Staatsbehörde in unmittelbarer Geschäftsbeziehung".

Damit wird — im ersten Satz — den Ständen zunächst ausdrücklich die Befugnis des Verkehrs mit der Regierung, und zwar in bestimmter Form: durch die „oberste Staatsbehörde" zugesprochen. Das ist die positive Seite der Regelung, durch das Wörtchen „nur" allerdings negativ gefärbt.

„Kommunikation zwischen der Regierung und den Ständen." Was ist „Regierung"? Unzweifelhaft letzten Endes der König. Und das ist auch hier die Bedeutung[1]) des Ausdrucks, wenn auch nicht die ausschließliche. Denn sonst hätte die Verfassung wohl auch an dieser Stelle, wie regelmäßig in ähnlichen Fällen,[2]) als Träger der Regierung die Person des Königs selbst genannt. Daraus ergibt sich, daß die Bezeichnung „Regierung" zugleich auch die Gesamtheit der von ihrem Oberhaupt ausgehenden Behördenorganisation als eines von seiner Gewalt beseelten Organismus mitumfassen will, so daß der in dieser Weise erfaßte Sinn des ersten Satzes der ist: Die Stände sind befugt, durch die oberste Staatsbehörde, und nur durch diese, einerseits mit dem Könige und andererseits mit den einzelnen Staatsbehörden zu verkehren.

Nur dem so gedeuteten ersten Satze fügt sich der mit „auch" eingeleitete zweite Satz verständlich an.[3])

---

[1]) vgl. die Ausführungen Milhausers, Staatsrecht Bd. 1 S. 134 und Anm. S. 135.

[2]) z. B. in § 109 Abs. 1: ... das Recht, ... dem Könige ihre gemeinsamen Wünsche und Anträge vorzulegen.

[3]) Das „auch" hätte sonst keinen Sinn.

Zwar würde jener, nach den oben dargelegten Grundzügen bewertet, an sich[4]) genügen, um die Rechtslage zu bezeichnen. Aber der Verfassungsgesetzgeber will ein übriges tun; er will das Verhältnis klarer stellen,[5]) er will Zweifel abschneiden, will ergänzen und sucht das zu erreichen durch die Anfügung des zweiten Satzes.

„Auch die einzelnen Kammern stehen nur mit dieser Staatsbehörde in unmittelbarer Geschäftsbeziehung." Der Ton liegt auf „dieser".[6]) Also mit keiner anderen. Derselbe Gedanke, der auch im ersten Satz mitenthalten ist. Er wird hier erläuternd auch für die einzelnen Kammern[7]) zum Ausdruck gebracht und besagt, etwas andres formuliert als dort: Zu einem Verkehr mit anderen Staatsbehörden sind die Kammern nicht befugt. Das heißt: Er ist verfassungswidrig, ist ihnen verwehrt, gemeinüblich ausgedrückt: er ist ihnen verboten. Das ist, wie sich noch zeigen wird, das praktisch Wichtigste am Inhalt des Paragraphen.[8])

[4]) Wenn er nicht erst einer immerhin nicht gleich auf der Hand liegenden Erklärung bedürfte.

[5]) Ob das durch die bloße Anfügung des zweiten Satzes gelungen ist, kann zweifelhaft sein. Auch sind die mit „auch" parallel gestellten Sätze inhaltlich eben doch nicht gleichlaufend.

[6]) Läßt man ihn auch auf dem Worte „Staatsbehörde" liegen, so kann dann ein Gegensatz zu sonstigen dritten Faktoren entnommen werden. Dann würde das allgemeine Kommunikationsverbot mit Dritten (vgl. oben unter I, 3) zum Überfluß auch noch hieraus und nicht nur systematisch aus den oben I, 2 erwähnten Grundsätzen abgeleitet werden können.

[7]) Auf die Bedeutung der einzelnen Bezeichnungen „Stände, Kammern" wird unter III, 1 zurückzukommen sein.

[8]) Vielleicht vermag die redaktionelle Entstehungsgeschichte des jetzigen § 133, wie sie den einzelnen Entwürfen zu entnehmen ist, seine anfechtbare gegenwärtige Gestalt zu erklären.

Der § 93 des Lindenauschen Entwurfs einer Verfassungsurkunde lautete: „Die Kammern stehen nur mit dem Königlichen Ministerio in unmittelbarer Geschäftsberührung. Sie können keine Verfügungen treffen ohne Königliche Genehmigung, keine Bekanntmachung irgend einer Art erlassen, und Deputationen an den König nur nach Dessen eingeholter Erlaubnis abordnen" (abgedruckt bei v. Witzleben, Die Entstehung der konstitutiven Verfassung S. 368).

Diesem Paragraph entsprach der § 91 des RegEntw.: „Nur die oberste collegialische Staatsbehörde ist zur Communikation zwischen der Regierung und den Ständen bestimmt und hat den letzteren die königlichen Eröffnungen mitzuteilen und von denselben deren Erklärungen, Gutachten, Vorstellungen und Bitten an-

Was den Ausdruck „oberste Staatsbehörde“ anlangt, so meint er zweifellos das „Gesamtministerium als die oberste kollegiale Staatsbehörde“ im Sinne von § 41 Abs. 1 u. 2 VU.

2.

Über diese mehr förmlichen Einzeldeutungen hinaus ist für die Gesamtauffassung des § 133 folgende Frage von Bedeutung. Wendet sich die Kommunikationsvorschrift des § 133 in gleichem Umfange an beide miteinander kommunizierenden Faktoren? Mit anderen Worten: Ist auch die Regierung unbedingt gehalten, den von ihr angebahnten oder weitergeführten Geschäftsverkehr mit den Kammern nur mittels des Gesamtministeriums zu pflegen?

Im Zusammenhange der oben in großen Zügen entwickelten Repräsentativgrundsätze besehen,[9]) will es scheinen, daß von dieser

zunehmen. Auch die einzelnen Kammern stehen nur mit dieser Staatsbehörde in unmittelbarer Geschäftsberührung“ (v. Witzleben a. a. O. S. 388).

Hierzu bemerkt die ständische Schrift, den Verfassungsentwurf betr., daß es genügen würde, zu bestimmen, „daß sowohl die Stände im Ganzen, als die einzelnen Kammern nur mit der obersten collegialischen Staatsbehörde in Communikation zu treten haben, und es wird der besonderen, ohnehin nicht alles Notwendige umfassenden Erwähnung der Erklärungen, Vorstellungen, Gutachten und Bitten nicht bedürfen“ (Landtagsakten von 1831 Bd. 4 S. 1795).

Nach entsprechender, mechanisch vorgenommener Abänderung wurde der Entwurfsparagraph Gesetz, allerdings unter Auslassung des Wortes „kollegialischen“. Was dieser Auslassung für eine Absicht zugrunde lag, ist ohne archivarische Nachforschungen nicht zu erkennen, vielleicht aber auch dann nicht, da möglicherweise überhaupt keine besondere Absicht bestanden hat. Nach Fricker (Grundriß S. 186) hier anzunehmen, „oberste Staatsbehörde“ könne u. U. ein Ressortministerium bedeuten, wird durch den Wortsinn des § 133 ausgeschlossen. Damit aber ist praktisch diese Textfrage erledigt.

[9]) „Verfassungsgesetze, insbesondere Verfassungsurkunden, werden nach den gewöhnlichen Regeln der juristischen Auslegungskunst erklärt. Es versteht sich aber von selbst, daß jede wahre und richtige Interpretation nicht nach dem Buchstaben, sondern nach dem Geiste und unter Festhaltung des geschichtlichen und organischen Zusammenhanges des einzelnen in Frage stehenden Rechtssatzes und Institutes mit dem ganzen Volks- und Verfassungswesen vorzunehmen und daß namentlich ein in einer Verfassungsurkunde ausgesprochener Satz nicht bloß im Zusammenhange mit den übrigen Sätzen dieser Urkunde, sondern in seiner Beziehung und Verbindung zum ganzen verfassungsmäßigen Bestande des Staatslebens zu interpretieren sei“ (v. Kaltenborn, Verfassungsrecht S. 349/50).

Vorschrift zunächst die Volksvertretung getroffen werden soll. Denn ihr wird ein Recht eingeräumt, ein Recht, das gleichzeitig negativ so sorgsam festgestellt wird, daß es praktisch als Verbot wirkt. Hierin liegt ein gewisser Selbstschutz der Regierung und ihres Gesamtorganismus gegen die Möglichkeit einer übermäßig von allen Seiten andrängenden ständischen Inanspruchnahme. Demgegenüber wird der Gedanke an einen teilweise freiwilligen Verzicht der Regierung auf diese Art Selbstschutz nicht ohne weiteres abzuweisen sein. Damit würde die Kommunikationsvorschrift des § 133 für die Staatsregierung mehr ein „Programm" als eine durchweg streng auszulegende, bindende Regelung bedeuten. Freilich wird es auch dann, wenn man diese Auffassung gelten läßt, nach den allgemeinen Begriffen der Billigkeit notwendig sein, daß die Regierung sich grundsätzlich an dieses „Programm" hält und nur dann von ihm abweicht, wenn ein praktisches Bedürfnis vorliegt, dessen Befriedigung besonders auch dem anderen Teil zugute kommt. Auf das Problem wird weiter unten zurückzukommen sein.[10])

Die Gründe, die den Verfassungsgesetzgeber zum Erlaß jenes „Kommunikationsverbots" offenbar bewogen haben, und der Zweck, den es verfolgt, sind unschwer zu erkennen.

Das Verbot ist eine Selbstschutzmaßnahme der Regierung. Geschützt wird der einheitliche Zug, der aus reinster Quelle aus der Napoleonischen Verwaltungsorganisation[11]) entnommene, in gewissem Sinne militärische Geist, der den bureaukratischen, hierarchischen, durchweg von verantwortlichen obersten Einzelstellen abhängigen Verwaltungsmechanismus[12]) auch unseres Staatswesens erfüllt und nicht willens ist, Anweisungen zu folgen, die von außen kommen.

Das Kommunikationsverbot sucht von vornherein zu ver-

---

[10]) Unter IV, 1.

[11]) vgl. Jellinek, Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie, in Ausgewählte Schriften Bd. 2. S. 100 ff.

[12]) Verwaltung im erweiterten Sinne, nicht nur in dem der „inneren Verwaltung".

hindern,[13]) daß die nachgeordneten Behörden von den Ständen zur Auskunftserteilung über Maßnahmen und Tatsachen veranlaßt werden, ohne daß die betreffende über ihnen stehende verantwortliche oberste Stelle von diesen Kenntnis hat[14]) und Anweisungen geben kann, die zu einer in ihrem Sinne erfolgenden Klarstellung der Verhältnisse nötig sind.

Vor allem aber sichert jenes Verbot eine ungestörte und unbeeinflußte Tätigkeit der unteren Verwaltungsorgane. Wenn schon in den Kammern oder auf dem Verkehrswege durch das Gesamt- und Ressortministerium ein Übermaß[15]) einzelner ständischer Vorstellungen, Erkundigungen u. dgl. auf die Entschlußfreudigkeit der betreffenden einzelnen Behörden nachteilig einwirken könnte, so wäre das in wesentlich erhöhtem Maße der Fall, wenn die Verwaltungsorgane bei jeder ihrer Maßnahmen auf eine unmittelbare Anfrage oder Untersuchung von ständischer Seite gefaßt sein müßten.[16])

[13]) Damit ist die selbständige Enquete der Volksvertretung, auch soweit sie sich unmittelbar an Einzelbehörden richten will, kurzerhand abgeschnitten. Der gleiche Grundsatz beherrscht die Praxis u. a. auch in Preußen (v. Rönne-Zorn a. a. O. S. 360 ff.), Bayern (Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 15 ff.), Württemberg (v. Götz, Staatsrecht S. 143 Anm. 2). Für die Verhältnisse des Reichstags ist aus neuerer Zeit von Interesse ein Bericht der Petitionskommission v. 23. 5. 1906, der insbesondere die Befugnis des Reichstages verneint, anläßlich von Wahlprüfungen mit Gerichtsbehörden in unmittelbaren Verkehr zu treten. Vgl. StenBer. 11. LP. II. Sess. S. 1 Abschn. 6, AnlBd. S. 4806.

[14]) Ein mit dem elementarsten amtlichen Taktgefühl unverträglicher Zustand.

[15]) Ein solches kann dann unter Umständen tatsächlich zu einem „chicaner le pouvoir" werden. So pflegte Napoleon I. die Tätigkeit von Volksvertretungen mehr oder weniger ausschließlich zu bewerten.

[16]) Nicht ohne Interesse ist hierfür eine Äußerung Robert v. Mohls, der das Gesunde und Heilsame einer starken parlamentarischen Aktivität zu betonen pflegt und grundsätzlich eher einer Erweiterung als einer Einschränkung parlamentarischer Befugnisse das Wort redet: . . . „Allein zweierlei läßt sich doch nicht leugnen. Einmal, daß eine in solche Einzelheiten eingehende Kritik oft die darauf verwendete Zeit der Stände und der Regierung schon dem Geldaufwande nach nicht wert ist. Zweitens, daß durch solches Meistern an Kleinigkeiten das Verwalten zur peinlichen Schwierigkeit gemacht wird, und zwar zum offenbaren Nachteile der Sache, indem eine jede, auch noch so vernünftige Abweichung vom Buchstaben der Etatsposition oder des Gesetzes alsbald Verdruß zu machen droht und daher in den meisten Fällen unterlassen wird. Durch eine kleinliche Kritik wird notwendig auch die Verwaltung kleinlich . . ."

3.

Von der Regel des § 133, daß ein Verkehr zwischen den Ständen und anderen Behörden als dem Gesamtministerium nur durch letzteres stattfinden darf, gestattet die Verfassungsurkunde und die auf deren § 137 beruhende, in Gesetzesform ergangene Landtagsordnung v. 12. 10. 1874 verschiedene Ausnahmen, und zwar hauptsächlich zugunsten eines unmittelbaren Verkehrs mit den Ressortministerien.

Eine direkte Vernehmung der Kammern mit den beteiligten einzelnen Ministerien findet — durch die Präsidenten oder Deputationsvorstände —[17]) statt bei der Bestellung von Regierungskommissaren, bei der Mitteilung von Akten oder bei anderer Auskunftserteilung, besonders nach § 99 Abs. 1 VU. hinsichtlich von Rechnungen und Belegen im Finanzwesen, ferner in formalen Verwaltungsangelegenheiten der Kammern bei Einrichtung in den Räumlichkeiten, beim Kanzlei-, Dienerpersonal- und Kassenwesen und bei Handhabung der Polizei (§ 28 LandtO.).

Direkt dem betreffenden Ressortminister abschriftlich mitgeteilt werden nach § 31 LandtO. die schriftlich bei dem Kammerpräsidenten eingereichten Interpellationen. Direkt an das Ressortministerium können ferner nach dem Ermessen der Stände Beschwerden überwiesen werden, wenn sie gewisse Voraussetzungen erfüllen (§ 111 VU.).[18])

Ein unmittelbares — allerdings wohl selbstverständliches — ständisches Verkehrsrecht mit einer einzelnen nicht ministeriellen Behörde gewährt endlich § 141 VU.: die Ministeranklage, die von den Ständen direkt an den Staatsgerichtshof gebracht wird.[19])

Mit der Darstellung dieser wesentlichen ausdrücklich festgesetzten Beschränkungen des Kommunikationsverbots, dessen Inhalt aus der Stellung im Gedankensystem der Verfassung, ver-

---

[17]) Also nicht auch durch einzelne Kammermitglieder.

[18]) Über den Widerspruch zwischen §§ 111 u. 36 VU. und seine Erklärung s. O. Mayer a. a. O. S. 255; Fricker, VerfG. S. 99.

[19]) Aus sehr natürlichen Gründen. Eine auch nur äußerliche Vermittlung des Gesamtministeriums wäre hier widersinnig. Denn das wäre dann mehr oder weniger die Zumutung einer Selbstanklage.

bunden mit der textlichen und zweckwürdigenden Auslegung, herauszuentwickeln war, ist der Umfang seines Anwendungsbereichs allgemein bestimmt. Es bleibt zu prüfen übrig, wieweit er im einzelnen die von ihm grundsätzlich betroffenen Faktoren und Verhältnisse ergreift und beeinflußt.

III. Die Erstreckung des Kommunikationsverbots im einzelnen.

1.

Es kann fraglich sein, auf welche Bestandteile der Volksvertretung sich das Verbot erstreckt. Nach dem Wortlaut der Verfassung jedenfalls auf die einzelnen Kammern und auf die Gesamtheit der Stände, die Ständeversammlung. Das Wort Stände bedeutet aber zugleich auch alle einzelnen Mitglieder der Ständeversammlung. Das ergibt schon äußerlich eine Prüfung einzelner Stellen, an denen die Verfassung sich der Bezeichnung „Stände" bedient,[1]) nicht minder zwingend innerlich der dem Verbot zugrunde liegende Zweckgedanke. Daß ferner auch die Deputationen nicht anders gestellt sind, entspricht den allgemeinen Regeln der Folgerung.

2.

Praktisch von besonderer Bedeutung ist die Frage, welches die von dem Verkehrsverbot betroffenen „anderen Behörden" sind. Deren Kreis lückenlos, etwa aufzählend, bestimmen zu können, muß als ausgeschlossen gelten, schon deshalb, weil bei der Beantwortung einer derartigen Frage gerade die Verhältnisse des besonderen Falles mitunter ausschlaggebend sein werden.

Dafür sind die allgemeinen Kriterien und Anhaltspunkte desto zuverlässiger. Sie sind auch hier aus dem jenes Verbot beseelenden Grundgedanken zu gewinnen, als welcher im vorstehenden das

---

[1]) vgl. bes. §§ 84 u. 115 Abs. 4 VU.

Prinzip der Einheitlichkeit der hierarchischen Verwaltung erkannt wurde.

Aus ihm ergibt sich: Behörden im Sinne des Kommunikationsverbots sind alle diejenigen Verwaltungsorgane im weitesten Sinne, deren Wirksamkeit erreicht werden kann einerseits von dem Dienstbefehl oder der aufsichtsführenden Einwirkung eines Ressortministeriums oder einer von ihm abhängenden Stelle, andererseits mittelbar von irgendeiner Art ständischer Kontrolle, der gegenüber das Ressortministerium jene Wirksamkeit zu verantworten hat.

Damit sind die Grundlinien für die Prüfung gegeben, ob der besondere Behördenbegriff des § 133 vorliegt. Es wird die Aufgabe des einzelnen Falles sein, von ihnen ausgehend die Orientierung vorzunehmen.

In dieser Weise werden hier den eigentlichen Staatsbehörden gleichgestellt [2]) sein alle staatlichen Verwaltungsstellen und Unternehmungen.[3])

Insbesondere stehen auch die Organe der Selbstverwaltung, denen eine behördliche [4]) Stellung zuerkannt ist, den eigentlichen Staatsbehörden gleich. „Denn das Herrschaftsrecht, welches der Gemeinde im selbständigen Wirkungskreise zukommt, ist vom Staate durch Gesetz verliehen.“ [5])

Zweifel sind laut geworden [6]) über die besondere Rechtslage in den Fällen, in denen beispielsweise ein Abgeordneter, der zugleich Mitglied einer städtischen Körperschaft ist, Auskünfte vom Stadtrat verlangt.

---

[2]) Über den sonstigen grundsätzlichen Unterschied zwischen beiden vgl. Schelcher, Öffentliche Gewalt und öffentliche Verwaltung, in FischersZ. Bd. 35 S. 30 ff.

[3]) z. B. die staatlichen Bergwerksverwaltungen, die Porzellanmanufaktur zu Meißen (s. Staatshandb. 1913 S. 190 ff.).

[4]) vgl. v. d. Mosel, Handwörterb. S. 106. So sind Behörden der Gemeindevorstand, der Gemeinderat (v. Bosse-Michel, Landgemeindeordnung S. 240, 186 ff.), der Bürgermeister, der Stadtrat, Stadtgemeinderat (v. Bosse, Städteordnungen S. 156 ff., 201 ff.), der Gutsvorsteher (v. Bosse-Michel S. 310 ff.), der Bezirksausschuß (Wach, Organisation der Behörden S. 58 ff.).

[5]) vgl. den Aufsatz von Jellinek, Staat und Gemeinde, in Ausgewählten Schriften Bd. 2 S. 359.

[6]) So auf dem Sächsischen Gemeindetage 1912.

Der Umstand, daß in diesen Fällen vielfach mit völliger Sicherheit nicht entschieden werden kann, ob die betreffende Auskunft ausschließlich von dem Abgeordneten oder von dem Ratsmitglied bezw. Stadtverordneten verlangt wird, kann grundsätzlich keine besondere Schwierigkeit bedeuten und damit auch keine Ausnahmebehandlung erheischen. Denn handelt es sich um Auskünfte, die in gleicher Art und bei gleicher Gelegenheit auch anderen Ratsmitgliedern oder Stadtverordneten gegeben werden, so wird auch der Fragesteller mit Abgeordneteneigenschaft sie bekommen können, es sei denn, er betonte etwa, daß er nur als Abgeordneter fragt. In welchem Umfange er dann von der so erlangten Kenntnis als Abgeordneter Gebrauch machen darf, ist eine Frage für sich, mit deren Beantwortung die Auskunft erteilende Stelle sich nicht zu befassen braucht. Tritt der Fragende hingegen schon dem Anlaß und der Art der Anfrage nach offenbar als Abgeordneter auf, so ist kein Grund einzusehen, warum das Kommunikationsverbot nicht gegen ihn in vollem Maße wirken soll.

Zu den Behörden im Sinne des Kommunikationsverbotes gehören ohne Zweifel grundsätzlich auch die Ressortministerien, also diejenigen obersten Stellen selbst, deren Integrität und deren alleinige Ressortherrschaft durch das Verbot gerade deshalb geschützt werden soll, weil ihnen die alleinige, sachlich unmittelbare Verantwortung den Ständen gegenüber zukommt.

Auf den inneren Widerspruch,[7]) der hierin liegt, wird noch zurückzukommen sein.[8])

3.

Die Rechtsverhältnisse, die das Verkehrsverbot erzeugt, sind verschieden, je nachdem es den einen oder den anderen der beiden diesem Verbot unterstehenden Faktoren betrifft. Wendet sich die Ständeversammlung, eine Kammer, eine Deputation, ein einzelnes Kammermitglied an eine Behörde, so handeln sie alle verfassungs-

---

[7]) vgl. hierüber auch O. Mayer a. a. O. S. 255 Anm. 16. Die Konstruktion des Gesamtministeriums als eines Organes mit ausschließlichen Funktionen ist eben ein Fremdkörper in dem Verfassungsbau.

[8]) Unter IV, 1.

widrig und die betreffende Behörde ist ihrer Spitze gegenüber zur Abweisung verpflichtet. Gesetzt den Fall, es gelangte von einer Unterbehörde an die Stände das Ansinnen eines ihnen nicht zugestandenen Verkehrs, so verstoßen sie auch hier gegen die Verfassung, wenn sie ihn pflegen. Die Verfassung enthält das Gebot, ihn zu unterlassen. Darüber hinaus besteht keine Bindung. Der Abgeordnete, der gegen die Verfassung verstößt, begeht eine Pflichtverletzung, eine straflose Eidesverletzung; mit dem Begehen ist die Sache aber äußerlich erledigt. Er kann insbesondere zu verfassungsmäßigem Handeln nicht besonders angehalten oder gezwungen werden.

4.

Anders liegen die Verhältnisse auf der anderen Seite. Für die unter dem Kommunikationsverbot stehenden Behörden ist dessen Befolgung nicht nur eine verfassungsmäßige Pflicht, sondern eine solche des Dienstgehorsams.

Was den von Behörden etwa angestrebten Verkehr mit den Ständen betrifft, so wird die Dienstgewalt des Ressortministeriums allein schon imstande sein, ihn abzuschneiden. Denn die nachgeordneten Behörden sind als solche keine selbständigen Wesenheiten, sondern nur mit gewissen rein amtlichen Kompetenzen ausgestattete Abzweigungen der leitenden Stelle, deren Willen sie ohne weiteres folgen.

Nur für die Selbstverwaltungskörper, die nur zum Teil mit staatlicher Gewalt bekleidet sind, trifft dies da nicht zu, wo sie die ihnen allein überlassene Selbstverwaltungstätigkeit ausüben, die mit Herrschaftsrechten nicht ausgestattet ist. Ihnen wird beispielsweise das Petitionsrecht an die Stände insoweit nicht zu versagen sein.[9])

---

[9]) Fraglich kann sein, ob dem Bezirksausschuß, der wesentlich Behörde ist, das Petitionsrecht trotzdem zukommt. Jedenfalls wird es die Aufgabe des Amtshauptmanns sein, Petitionsgelüste des Bezirksausschusses auf den korrekten Weg der Vorstellung bei den Oberbehörden zu leiten.

5.

Es wird Fälle geben, in denen die auf dem Wege des verbotenen Verkehrs von ständischer Seite erbetene Auskunft an sich völlig unbedenklich erscheint, besonders dann, wenn es sich z. B. um eine Mitteilung veröffentlichter Polizeiverordnungen oder auch um sonstige Rechtsauskünfte handelt.

Auch hier, wo der Auskunftserteilung keine Bedenken entgegenstehen würden, wird dennoch, wenn beispielsweise der Abgeordnete offenbar als solcher auftritt, eine strenge Auslegung des Verbots notwendig sein. Das liegt in seinem formalen Charakter begründet, und es handelt sich um ein Prinzip, das zu wahren ist und dem durch Schaffung von Vorgängen leicht Eintrag getan werden kann.[10])

IV. Besondere Streitfragen.

1.

Daß ein gewisses Mißverhältnis zwischen der Stellung des einzelnen allein verantwortlichen Ressortministeriums und der des grundsätzlich allein kommunikationsfähigen Gesamtministeriums besteht, ist unverkennbar. Es wird bestätigt durch die ausgesprochene Neigung und das Bedürfnis langjähriger parlamentarischer Übung, die Kommunikationsmöglichkeit der Ressortministerien noch über die gesetzlichen Verbotsabschwächungen hinaus zu erweitern.

Läßt sich eine derartige Abweichung von der ursprünglichen verfassungsmäßigen Regelung mit dem Begriff des Gewohnheitsrechts rechtfertigen?

Obwohl die rechtsändernde Bedeutung der Gewohnheit auch für das Verfassungsrecht nicht zu verkennen ist, so wird man dennoch den Begriff Gewohnheitsrecht als alleiniges Rechtfertigungs- und Begründungsmittel für tatsächliche oder scheinbare Abweichungen von Verfassungsnormen sparsam anzuwenden haben.

---

[10]) vgl. VO. des Kgl. Min. d. J. Nr. 622 I A v. 26. 6. 1912.

Gewiß steht hinter dem in Rede stehenden, von der ursprünglichen Normierung abweichenden Zustand schon jetzt ein Teil Gewohnheitsrecht; doch besteht die Möglichkeit, die Zulässigkeit der neuen Übung, wenn auch nur ergänzend, aus inneren Gründen herzuleiten.

Zumal es sich bei dieser Kommunikationserleichterung zugunsten der Ressorts zum mindesten nicht um eine Einschränkung ständischer Rechte handelt, vielmehr um die Befriedigung eines gemeinsamen Verlangens nach einer gewissen Geschäftsvereinfachung, wird man hier der Regierung eine weniger strenge Bindung an die formale Regelung zugestehen können.[1])

Es wird darnach nichts im Wege stehen, daß ein Übereinkommen innerhalb des Gesamtministeriums dessen einzelne Glieder, die Ressortchefs, für ihre Ressortangelegenheiten ein für allemal mit der Wahrnehmung der Befugnisse betraut, die formal dem Gesamtministerium zustehen. Das wird um so unbedenklicher sein, als die Funktion des Gesamtministeriums für die bloßen Ressortsachen eben doch nicht viel mehr als eine Fiktion ist. Daß davon die erforderliche Fühlungnahme der Einzelministerien miteinander in Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung nicht beeinträchtigt zu werden braucht, ist selbstverständlich.[1])

2.

Kann ein Ressortministerium ohne Vorwissen des Gesamtministeriums den unmittelbaren Verkehr einer Ständekammer und einer Behörde verbieten?[2])

---

[1]) Diese Kommunikationserweiterung ist für die Praxis zweifellos eine erwünschte Erleichterung, die es allerdings als geboten erscheinen läßt, daß die erleichterte Verkehrsmöglichkeit von der einen oder der anderen parlamentarischen Seite nicht ungebührlich ausgenutzt wird, daß vielmehr eine notwendige Distanz im Geschäftsverkehr gewahrt bleibt.

[2]) Diese Frage, deren Beantwortung kaum zweifelhaft sein kann, ist in der parlamentarischen Praxis da und dort aufgeworfen worden, offenbar, um mit diesem Angriffsmittel nebensächlicher Art womöglich dem durch Ministerialverordnungen ausgelegten Kommunikationsverbot selbst beizukommen.

Wie eben erwähnt, wird eine Fühlungnahme eines Ressortministers mit den anderen Ressortchefs bei allen Angelegenheiten von allgemeiner Wichtigkeit tatsächlich stattfinden. So auch im Falle eines derartigen Verbotes. An sich jedoch ist der Ressortminister für seine Dienstbefehle in seinem Ressort auch an ein Vorwissen des Gesamtministeriums nicht gebunden. Er kann sie selbständig ergehen lassen. Ebenso hier.

Den von ihr selbst ausgehenden Verkehr einer nachgeordneten Behörde mit den Ständen kann der Ressortminister, wie oben dargelegt wurde, sowieso ohne weiteres untersagen; für den Fall aber, wo es sich um ein Ansuchen von ständiger Seite an die Behörde handelt, bedeutet das Verbot des Ressortministers ohnehin nicht mehr als eine Erinnerung an die selbständig — in dem dargelegten Umfange — bestehenden Verfassungsvorschriften.

V. Zusammenfassung und Würdigung.

Dem Verlauf der Darstellung sind für die Kennzeichnung des Geltungsbereichs nnd der Wirkung des behandelten Kommunikationsverbots folgende Leitsätze zu entnehmen.

Das Verbot bezieht sich auf die Volksvertretung in allen ihren Teilen und auf alle diejenigen Organe und Stellen, die von einem Ministerium irgendwie dienstlich abhängen und verantwortlich vertreten werden. Unmittelbarer Verkehr findet nur durch das Gesamtministerium und — nach erweiterter Auslegung, besonders für die Kontrollfunktion — durch die Ressortministerien statt. Das Verbot ist im übrigen streng auszulegen. Es gilt die Wahrung des Prinzips reinlicher Scheidung von Staatsgewalt und ständischer Befugnis.

Das alles ist, wie gezeigt wurde, vor allem für die Ausübung des ständischen Informationsrechtes von hervorragender Bedeutung. Gesamtministerium und Einzelministerium sind die Stellen, die für den jener Funktion dienenden ständischen Außenverkehr ausschließlich gegeben sind. Die Informationsbefugnis selbst ist dadurch nicht begrenzt. Denn die zur Kommunikation allein be-

stimmten Stellen sind zu unparteiischer[1]) Information besonders bei ausgedehnten Ermittlungen eben auch sachlich in besonderem Grade, wenn nicht ausschließlich, geeignet. Sie werden ständischen Informationswünschen um so williger und weitherziger entsprechen können, je gründlicher dort die Neigung zu eigenmächtigem Verkehr vertrauensvoll bemeistert wird.

---

[1]) Bei der Regierung einen bösen oder weniger guten Willen vorauszusetzen, ist ein Standpunkt, der es verdient, auch von der Opposition rückhaltlos aufgegeben zu werden.

Robert Noske, Borna-Leipzig, Großbetrieb für Dissertationsdruck.